

主題專文(拉美獨立 200 週年)

拉美二百年發展進程中的五大難題

江時學，中國社會科學院研究員/
中國拉丁美洲學會副會長

一、前言

自 1810 年爆發拉美獨立戰爭以來，已有整整兩百年。在這兩百年的發展進程中，拉美國家在政治、經濟、社會和外交等領域取得了不容低估的發展。今天，巴西等國已建立了較為齊全的工業體系，農業現代化程度不斷提高，第三產業快速發展。據聯合國拉美和加勒比經濟委員會（以下簡稱拉美經委會）統計，2007 年整個拉美地區的人均國內生產總值（GDP）已達 6437 美元，智利和墨西哥的人均 GDP 已分別高達 9872 美元和 9576 美元。¹ 美洲開發銀行在 2000 年出版的題為《影響發展的非經濟因素》一書中指出，在過去的 40 年中，如以聯合國確定的「人類發展指數」（Human Development Index）來衡量，拉美社會進步取得了了不起的成就。拉美這一指數僅次於發達國家，與東亞和東歐相當接近。20 世紀 60 年代，拉美 33 個國家的平均指數為 0.47，發達國家為 0.79；在進入 21 世紀時，拉美為 0.76，發達國家為 0.92。拉美人的預期壽命從 20 世紀 50 年代的 55 歲上升到 90 年代的約 71 歲。嬰兒死亡率從同期的 106‰ 下降到 31‰。²

但是，拉美的發展道路並非一帆風順。美國歷史學家 E. 布拉德福德·伯恩斯在其 1986 年出版的《簡明拉丁美洲史》一書中指出，「獨立後的新國家所面臨的許多問題是難以解決的。經過一個半世紀的努力之後，沒有一個（拉美）國家能夠成功地解決所有問題。」³ 確實，在獨立戰爭以來的兩個世紀中，拉美的許多問題都沒有得到很好的解決，其中最突出的有以下五大難題：如何維繫政治穩定、如何在發揮比較優勢的同時提升產業結構、如何為政府與市場的作用定位、如何緩解貧富懸殊、如何減少對外國資本的依賴。

二、如何維繫政治穩定

許多歷史學家都認為，在拉美，「19 世紀前半葉是以政治變動和不穩定為特徵的」。⁴ 而政局動盪的主要根源在於「高地酋」。

「高地酋」最初是在獨立戰爭期間自行組織武裝力量、稱雄一方的非正規軍首領。他們曾為拉美的獨立運動作出過一定的貢獻。但是，「高地酋」並沒有隨

¹ United Nation Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2008, p. 90.

² The World Bank, *Reducing HIV/AIDS Vulnerability in Central America*, December 2006.

³ E. 布拉德福德·伯恩斯：《簡明拉丁美洲史》（中文版），（湖南教育出版社，1989），頁 170。

⁴ 同上，頁 170。

獨立戰爭的結束而退出歷史舞臺。相反，一方面，在中央掌權的「高地酋」試圖鞏固和集中手中的權力，以實現自身利益的最大化；另一方面，地方上的「高地酋」則強調本地區的特殊性，以反對中央集權為由，拒絕將一部分權力轉移到這樣政府。因此，在獨立後的數十年時間內，在許多拉美國家，中央與地方的高地酋之間、不同地區的高地酋之間，經常發生武力衝突。

墨西哥是拉美獨立戰爭後最不穩定的拉美國家之一。在 1824~1848 年期間，墨西哥發生過 200 多次軍事政變，更換了 31 個總統。軍事獨裁者桑塔·安納在 1833~1855 年期間曾 6 次成為墨西哥總統。持續近半個世紀的流血衝突使國民經濟陷入了停滯不前的困境。

19 世紀後期，隨著「高地酋」的隱退和經濟的發展，拉美國家的政局漸趨穩定。與此同時，拉美的政黨政治開始起步，中產階級開始在政治舞臺上發揮更大的作用。這些重要變化為拉美國家在 20 世紀 30 年代後實施工業化戰略創造了有利的政治條件。

工業化戰略的實施使拉美在 20 世紀六七十年代進入了經濟增長的「黃金時期」。然而，就在這樣一個時期，拉美卻出現了軍人幹政的高潮。⁵ 1964 年巴西發生的軍事政變被認為是近代拉美軍人干政的「前奏曲」。⁶ 在此後的二十年時間中，一個又一個將軍成為許多拉美國家的掌權者。

直到 80 年代，拉美才實現了以軍人「還政於民」為主要內容的民主化。自那時以來，拉美的民主化進程穩步發展。雖然選舉並不等同於民主的全部，但大部分選舉都能在較為公正、公開和民主的框架內進行。即便是墨西哥民主革命黨候選人洛佩斯·奧夫拉多爾這樣的人，也只能被迫接受選舉結果。⁷

⁵ 拉美的軍人為什麼要幹政？迄今為止，國內外學術界有以下幾種看法：第一，文人政治家被軍人視為「無能的政客」。如在 1964 年，巴西宣佈無力償付外債，與此同時，民眾因不滿日益惡化的經濟形勢而走上街頭。軍人認為自己有義務拯救國家，於是就發動了政變。第二，軍隊的既得利益受到損害。如在巴拿馬，由於阿裏亞斯總統於 1968 年 10 月上臺後不久就立即整頓國民警衛隊，撤銷其司令的職務，並將 15 名高級軍官降職，因此大為不滿的軍人在上校軍官托裏霍斯的領導下發動政變，奪取了政權。第三，軍事政變具有「傳染效應」。當一個國家發生軍事政變後，其他國家的軍人會仿而效之。第四，一些軍官有政治野心。

⁶ T. 斯吉德莫爾和 P. 史密斯在《現代拉丁美洲》（1992 年）一書中寫道：在巴西，「自從帝國被推翻以來，軍官一直具有干預政治的悠久傳統。先是 1891~1894 年的弗洛裏亞諾·佩尚托軍政權；後來，在 1910-1914 年間，軍人干預了國家政治；此後又有 1922 年和 1924 年的低級軍官的暴動。1930 年，軍人結束了舊共和國，把權力交給了瓦加斯；1937 年，他們通過政變使瓦加斯繼續掌權，直到 1945 年才廢黜他。正是軍人的宣言，才使得瓦加斯於 1954 年自殺；正是 1955 年「先發制人」的政變，才使庫比契克獲得總統職位。最後，軍人領導了反對 1961 年執政的古拉特德鬥爭，並於 1964 年促成了他下臺。人們都把軍官視作巴西政治中的重要角色。」

⁷ 在 2006 年 7 月 4 日舉行的墨西哥大選中，呼聲最高的民主革命黨候選人洛佩斯·奧夫拉多爾以 0.58 個百分點的微弱差距敗給國家行動黨的候選人費利佩·卡爾德龍。奧夫拉多爾不服輸。在他的號召下，大批支持者多次舉行示威活動，抗議國家行動黨在票箱中作弊。11 月 20 日，奧夫拉多爾在墨西哥城舉行就職儀式，宣佈自己為墨西哥的「合法總統」，並表示要與當選總統

但是，嚴酷的事實表明，即使是在實現民主化之後，拉美的政局穩定依然面臨著各種各樣的風險。例如，1991 年 9 月 29 日，海地武裝部隊總司令拉塞德拉斯卻發動軍事政變，推翻了阿裏斯蒂德政府，並將他驅逐出境。後在以美國為首的多國部隊干預之下，阿裏斯蒂德才返回海地重新執政。2002 年 4 月 12 日，委內瑞拉發生政變，查韋斯被迫離開總統府，兩天后才被軍方釋放，重返總統府。2009 年 6 月 28 日，洪都拉斯發生軍事政變，塞拉亞總統在軍人挾持下被迫離境並遭罷免。雖然大多數拉美國家和美國都譴責這一政變，美洲國家組織也進行了有力的斡旋和干預，但塞拉亞總統仍然未能回到總統府。哥倫比亞、哥斯大黎加、巴拿馬和秘魯已接受了 2009 年 11 月 29 日洪都拉斯大選的結果，但巴西、阿根廷、委內瑞拉、玻利維亞、智利、厄瓜多爾和尼加拉瓜等國則拒絕承認。

自 20 世紀 80 年代以來，共有 15 位總統因多種原因而無法完成憲法規定的總統任期。由此可見，拉美的政治民主仍然處在鞏固階段。在這樣一個階段，如何維繫政局穩定仍然是拉美國家面臨的緊迫任務之一。

拉美國家難以保持政局穩定的因素是多方面的。首先，軍隊尚未成為真正的捍衛民主的「穩定器」。⁸ 在歐美，文人政治家能有效地控制軍隊。但在拉美，軍隊能控制文人政治家，能左右國家的命運。其次，社會問題長期得不到解決，從而使民眾與政府的關係處於一種對峙的狀態。多個拉美國家的總統是在民眾的大規模的示威遊行中下臺的。第三，執政黨和政府官員的腐敗為反對派和民眾的攻擊提供了「炮彈」。⁹

三、如何在發揮比較優勢的同時提升產業結構

任何一個國家在追求經濟發展時必須發揮自身的比較優勢。拉美的比較優勢在於其豐富的自然資源。該地區擁有世界上 40% 的動植物和 27% 的水資源。全地區 47% 的土地被森林覆蓋。南美洲的森林面積達 920 萬平方公里，占世界森林總面積的 23%。世界上最大的、保存最完整的亞馬遜熱帶雨林就在南美洲。墨西哥和委內瑞拉是世界上的石油生產大國。巴西的鐵礦儲藏量名列世界第六，智利和秘魯的銅礦儲藏量分別居世界第二位和第四位。墨西哥的銀和硫磺、

卡爾德龍鬥爭到底。2006 年 12 月 1 日，卡爾德龍在民主革命黨議員的抗議聲中宣誓就職。在就職儀式上，民主革命黨議員與國家行動黨議員相互謾罵，甚至發生肢體衝突。2007 年 7 月，即在大選後一周年之際，奧夫拉多爾出版了《強盜從我們手中奪取了總統職位》一書。此外，他還在墨西哥城的一個廣場組織了一次示威活動。然而，參加者人數與一年前相比大大減少。當時墨西哥媒體認為，隨著時間的流逝，奧夫拉多爾及其支持者的抗議活動會逐漸消退。

⁸ 與歷史相比，在絕大多數拉美國家，軍事政變的「溫床」不復存在，軍隊的職業化程度不斷提高。此外，在利益分配的過程中，文人政府能更好地照顧到軍人的利益。這些重要變化能遏制拉美軍人幹政的衝動。

⁹ 根據國際透明組織的「腐敗指數」排行榜（CPI），排在世界前 30 名的較為「清廉」的國家寥寥無幾，而排在第 100 名之後的「非常腐敗」的國家則為數不少。海地的排名在世界上倒數第二，成為拉美最腐敗的國家。

智利的硝石、古巴的鎳以及哥倫比亞的綠寶石等礦產品的儲藏量，在世界上也是名列前茅的。此外，拉美還擁有良好的農業生產條件。

獨立後，拉美實施了初級產品出口型發展模式，在當時的國際分工格局中扮演了一個原料供應基地的角色。¹⁰ 根據美國政府於 1890 年發表的一份報告，在 1870 年至 1884 年期間，拉美的對外貿易額增長了 43%，而同期英國的貿易額僅擴大了 27.3%。¹¹ 1913 年，阿根廷、巴西、智利、哥倫比亞、古巴、墨西哥、秘魯、烏拉圭和委內瑞拉 9 國的人均出口額平均達 31.9 美元，僅比 6 個發達國家（法國、德國、日本、荷蘭、英國和美國）的平均數少 5.4 美元，但大大高於中國和印度的 0.7 美元和 2.6 美元，阿根廷、古巴和烏拉圭甚至遠遠高於美國和英國。¹² 在被西班牙學者稱作全球化浪潮「第一波」的 1870~1920 年，阿根廷、巴西、智利和烏拉圭等南美洲國家的經濟增長率高於世界平均水準，比 12 個主要歐洲國家高出 6 倍。¹³

阿根廷的經濟業績尤為引人注目。至 20 世紀初，阿根廷因出口大量糧食和牛肉而被譽為「世界的糧倉和肉庫」，它的首都布宜諾斯艾利斯則被視作「南美洲的巴黎」。在歐洲的許多城市，當人們形容某人腰纏萬貫時，常說「他像阿根廷人一樣富有」。1900 年，阿根廷的人均國內生產總值分別為美國、英國和澳大利亞的一半，是日本的一倍，略高於芬蘭和挪威，接近義大利和瑞典。1913 年，阿根廷的人均收入為 3797 美元，高於法國的 3485 美元和德國的 3648 美元。¹⁴ 1950 年，阿根廷的富裕程度仍然領先於日本，與義大利、奧地利和德國大致相等。¹⁵

但在 20 世紀下半葉，拉美被認為是「失敗」的，東亞被認為是「成功」的。原來較為貧窮落後的一些東亞國家（地區），在短短的三十年時間內就躋身於新興工業化經濟的行列。確實，在 50 年代初，如果有人要預測此後 30 年哪些國家和地區的經濟會取得快速發展，「只有占卜者才會選擇韓國、新加坡、臺灣或香港。它們都缺乏自然資源。它們的可耕地與人口的比率如此低，以至於滿足基本

¹⁰ 在初級產品出口型發展模式加速運轉的過程中，拉美國家逐漸分化為 3 類：(1) 溫帶農產品出口國，主要包括擁有大片肥沃土地和先進耕作技術的阿根廷和烏拉圭等國。(2) 熱帶農產品出口國，如巴西、哥倫比亞、厄瓜多爾、中美洲和加勒比地區。(3) 礦產品出口國，主要是智利、秘魯、玻利維亞和墨西哥（墨西哥的一些地區也生產熱帶農產品）

¹¹ E. 布拉德福德·伯恩斯：《簡明拉丁美洲史》（中文版），（湖南人民出版社，1989），頁 179。

¹² Miguel Urrutia (ed.), *Long-Term Trends in Latin American Economic Development*, Inter-American Development Bank, 1991, p. 2.

¹³ Luis Bértola, Cecilia Castelnuovo, Javier Rodríguez y Henry Willebald, *Income distribution in the Latin American Southern Cone during the first globalization boom, ca: 1870-1920*, Universidad Carlos III de Madrid, Working Papers in Economic History (WP 08-05), April 2008. (http://e-archivo.uc3m.es/dspace/bitstream/10016/2500/1/wp_08-05.pdf)

¹⁴ 以 1990 年美元的不變價格計算。

¹⁵ Lawrence Harrison, *The Pan-American Dream*, Westview, 1997, p. 105-106; *International Herald Tribune*, January 18, 2002.

需求都成問題。」¹⁶ 相比之下，在大洋彼岸，拉美國家的經濟雖也曾取得較快的發展，但總的說來顯然不及東亞。¹⁷ 尤其在 80 年代，拉美因債務危機而陷入了「失去的十年」，而東亞則因經濟快速增長而愈益令人矚目，甚至被認為是創造了「奇跡」的地區。

據聯合國拉美經委會統計，2005 年，16 個主要拉美國家的農、林、漁、礦產品的出口收入為 2519 億美元，占商品出口收入的 44%。¹⁸ 而拉美所需的許多工業製成品卻依賴進口。正如哥斯大黎加總統阿裏亞斯曾所說的那樣，「我們生產我們不消費的產品，消費那些我們不生產的產品。」¹⁹

自然資源豐富固然是一種「恩賜」(blessing)，但有時也會成為一種「詛咒」(cursing)，甚至會導致「荷蘭病」。²⁰ 曾在創建石油輸出國組織的過程中發揮過重要作用的委內瑞拉前石油部長胡安·巴勃羅·佩雷斯·阿方索在 1970 年說過，「十年後，二十年後，你會看到，石油帶給我們的是（經濟上的）毀滅，……石油是魔鬼的興奮」²¹ 確實，資源豐富的委內瑞拉和阿根廷等國的經濟發展業績不如資源匱乏的東亞國家（地區）。著名的美國學者傑佛瑞·薩克斯等人發現，在 1970-1990 年期間，高度依賴自然資源出口的國家的經濟增長率較低。²²

美國經濟學家 M. 吉利斯曾說過，「從 20 世紀 50 年代起，除石油以外，其他初級產品的出口都不足於導致一個國家走上經濟發展的道路。」²³ 但在最近幾年，由於國際市場上初級產品價格處於較高的水準，拉美經濟受益匪淺。據聯合國拉美經委會統計，2004~2008 年拉美經濟聯繫 5 年保持 5% 左右的高增長率。這在過去 40 年中是絕無僅有的。²⁴

然而，這一高增長率是否具有可持續性卻是令人擔憂的，因為拉美經濟的高增長是以國際市場上較高的初級產品價格為基礎的。換言之，一旦這一價格下

¹⁶ Danny M. Leipziger (ed.), *Lessons from East Asia*, the University of Michigan Press, 1997, p. 5.

¹⁷ 20 世紀 50 年代中期，巴西和墨西哥早已進入其進口替代工業化的第二階段，遠遠領先於韓國和臺灣。

¹⁸ ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2006*, pp. 218~219.

¹⁹ 轉引自 *The Miami Herald*, April 20, 2006.

²⁰ 20 世紀 60 年代，荷蘭發現了蘊藏量豐富的天然氣。隨著開採量和出口量的上升，天然氣出口收入快速增長。但是，天然氣帶來的不僅僅是源源不斷的財富，而且還有一系列不利於國民經濟結構正常運轉的副作用：天然氣出口收入的急劇增長提高了荷蘭貨幣（盾）的匯率，從而使製造業部門在面對外部競爭時處於不利的地位，而工業生產的下降又導致失業率上升。這種由初級產品出口收入的劇增所導致的不良後果被稱為「荷蘭病」。

²¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Juan_Pablo_P%C3%A9rez_Alfonzo

²² Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997.

²³ M. 吉利斯等：《發展經濟學》（中文版），（經濟科學出版社，1989），頁 543。

²⁴ 20 世紀 60 年代末，拉美經濟曾連續 7 年增長。

跌，拉美經濟增長的動力將減弱甚至不復存在。因此，調整產業結構是拉美的當務之急。2009 年，由於受到國際金融危機的影響，發達國家的需求不振，國際市場上初級產品價格明顯下降，拉美國家的出口收入急劇減少。

林毅夫通過對比發展中國家所走過的不同發展道路及其發展績效，提出了這樣的觀點：長期實行「趕超」戰略或進口替代戰略的國家，都沒能實現最初的發展目標，而在那些沒有選擇或較少採取「趕超」戰略或進口替代戰略的國家（地區）中，有些卻實現了經濟的快速增長。東亞「四小龍」就是典型的代表。²⁵ 他進而指出，第一類國家之所以未能實現最初的發展目標，是因為其奉行的「趕超」戰略或進口替代戰略與自己的資源稟賦結構不相符合，從而違背了自己的比較優勢，第二類國家之所以取得了較好的發展業績，是因為它們在經濟發展的每一個階段都執行了與自己的比較優勢相符合的經濟發展戰略。

林毅夫還將阿根廷與澳大利亞作對比。他認為，這兩個國家在 19 世紀末都是世界上較為富有的國家，都擁有豐富的自然資源。澳大利亞選擇了發展自然資源產業的道路，而阿根廷選擇了發展製造業的道路。「這就是現在前者仍然是世界最富有的國家之一，而後者落入中等收入國家的原因。」²⁶

且不論這一判斷是否屬實，阿根廷的發展道路充分說明，任何一個國家都應該發揮自己的比較優勢，但同時也應該通過大力發展製造業來提升產業結構，努力擴大製成品出口。²⁷ 拉美國家之所以應該擴大製成品出口，主要是因為：（1）世界市場對初級產品的需求呈長期下降趨勢。（2）世界市場上初級產品的價格波動幅度大，而且相對於工業製成品的價格而言總是呈持續疲軟之勢。（3）初級產品具有供給彈性低及需求彈性低的特點。（4）初級產品出口收入出現波動的頻率和幅度較大。

四、如何為政府與市場的作用定位

自由主義傳入拉美的時間早於傳入其他經濟落後地區的時間。這在很大程度上是因為拉美的上層分子與歐洲大陸保持著密切的聯繫。他們中的許多人掌握了法語、英語或德語，可以直接閱讀舊大陸的出版物。他們還經常到歐洲旅行，因而不僅親自體驗到了那裏的物質進步，而且還十分瞭解那裏的思想理論界的動態。儘管「他們回到了新大陸上比較安靜的首都，但仍念念不忘巴黎，扼制不住地渴望並模仿他們在歐洲所見到的一切。……上層分子對歐洲的學術思潮也同樣

²⁵ <http://jlin.ccer.edu.cn/lyf2.asp>

²⁶ 林毅夫：《論積極發展戰略》，（北京大學出版社，2005），頁 13～17。

²⁷ 拉美的製成品出口占出口總額的比重，1995 年為 49.9%，2000 年上升到 58.2%，但 2005 年又下降到 50%。（見 ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2006*, p. 187.）

是熟悉的。實際上，他們對埃米爾·左拉或古斯塔夫·福拜樓的小說比對毫爾赫·伊沙克斯或馬沙多·德阿西斯的小說更為熟悉。他們會停下來讚賞歐洲畫家的油畫，卻忽視了他們自己同胞的油畫。」²⁸因此，儘管新舊大陸之間的國情有著很大的差異，但他們仍然竭力照搬在歐洲流行的各種思潮。

歐洲的自由主義是在工業資產階級反對封建主義和重商主義的鬥爭中產生的。在拉美，當時雖然還沒有工業資產階級，而地主階級卻在拉美社會中佔據著相當重要的地位。為了從教會、政府和土著人那裏獲得更多的土地，以生產更多的面向世界市場的初級產品，地主階級迫切需要自由主義這種理論武器。此外，他們還希望政府減少對經濟的干預，降低對國內市場的保護水準，通過進口較為廉價的外國產品（相對於本國產品而言）來開發市場和提高生活水準。

第二次世界大戰後，在凱恩斯主義和聯合國拉美經委會的「發展主義」的影響下，拉美國家政府的作用發生了重大變化。因此，在推動進口替代工業化的過程中，政府扮演了一個十分重要的角色。這一作用主要體現在以下幾個方面：

(一)是由政府進行大規模的投資。在這一方面，墨西哥(1934年)、秘魯(1936年)、委內瑞拉(1937年)、智利(1939年)、哥倫比亞(1940年)、阿根廷(1944年)和巴西(1952年)等國政府建立的投資開發公司發揮了積極的推動作用。²⁹以智利的生產開發公司為例，在30年代末至50年代初期間，它的投資額相當於全國固定資產投資總額的三分之一或全國投資總額的四分之一。投資領域不僅包括製造業，而且還有農業和基礎設施部門。此外，這些投資開發公司還為私人製造業企業提供資金、技術裝備或可行性研究。

(二)是由政府興建國有企業。為了推動製造業的發展，拉美國家直接動用國家資本的力量，興建了為數不少的製造業企業。這些企業或生產面向國內市場的消費品，或生產提供給「幼稚工業」所需的多種中間產品和簡單的機械設備。例如，為了發展鋼鐵工業，墨西哥政府於1943年撥出鉅款，建立了高爐公司；為了發展機器製造業，政府又分別於1952年和1954年出資興建了國營火車車輛製造廠和國營柴油機廠。據統計，在1940~1975年期間，墨西哥的公共投資在投資總額中的比重接近40%，1973年曾高達45.6%。其中一半以上的投資進入工業和基礎設施。³⁰

(三)是對價格體系、金融體系、匯率和勞動力市場進行有力的干預。例如，

²⁸ E. 布拉德福德·伯恩斯：《簡明拉丁美洲史》(中文版)，(湖南人民出版社，1989)，頁185。

²⁹ 這些機構在不同的國家有不同的名稱，如工業銀行、開發公司、諮詢公司和製造業發展署，等等。

³⁰ *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Summer 1986, p. 46.

在幾乎所有拉美國家，企業和商店在確定多種商品的價格時必須服從政府的行政命令。銀行的利率以及信貸的流向也必須聽從政府的安排，從而使所謂「金融壓抑」現象變得司空見慣。匯率的波動不是取決於市場的供求狀況，而是由政府操控。勞動力市場也因政府干預而呈現出較強的剛性。

自 20 世紀 90 年代起，在新自由主義理論和「華盛頓共識」的影響下，拉美國家從一個極端走向了另一個極端。通過實施國有企業私有化，政府在國民經濟中的「生產者」作用被大大削弱。不僅如此，一些拉美國家的政府還為了改善公共財政狀況而減少在社會發展領域的投資，從而使社會問題變得更加嚴重。

然而，私有化不會自然而然地創造出一個高效而廉潔的好政府，而「良好的政府不是奢侈品。它是發展所必須的。……如果沒有一個有效的政府，經濟和社會的可持續發展是不可能的。有效的政府（而不是小政府），是經濟和社會發展的關鍵，這已越來越成為人們的共識。政府的作用是補充市場，而不是替代市場。」³¹美國經濟學家曼昆認為，「一個社會的興衰在某種程度上取決於其政府所選擇的公共政策。」³²墨西哥前外交部長卡斯塔涅達將拉美國家的政府說成是「沒有責任心」、「缺乏民主」和「無能」。³³這一評價顯然言過其實。但是不容否認，在過去的兩個世紀中，拉美國家在處理「看得見的手」與「看不見的手」的關係時，經常是出從一個極端走向另一個極端。

可喜的是，越來越多拉美國家決策者認識到以下幾點：第一，在提供基礎教育、醫療保健以及經濟活動所必須的基礎設施方面，政府應該發揮更大的作用，不能單純地為了削減財政開支而壓縮用於社會發展方面的經費。第二，政府干預與市場調節不是一種替代關係。第三，私有化不是解決拉美經濟中一切問題的「靈丹妙藥」，亞當·斯密推崇的「看不見的手」有時也會成為「看不見的拳頭」，使社會中的弱勢群體和私人資本受害匪淺。

五、如何緩解貧富懸殊

拉美是世界上收入分配最不公平的地區。國際上許多學者的研究結果充分證實了這一論斷。世界銀行的研究報告《拉美的不公正：與歷史決裂？》認為，拉美的不公平很嚴重，即便是該地區相對而言比較公平的國家（如烏拉圭和哥斯大黎加），也比經濟合作與發展組織中的任何一個成員國或任何一個東歐國家更不公平。該報告提供的資料表明，巴西和瓜地馬拉的基尼係數接近 0.6，在世界上

³¹ 世界銀行：《1997 年世界發展報告》（中文版），（中國財經出版社，1997），頁 15—18。

³² N. 格裏高利·曼昆：《經濟學原理》（中文版），（三聯書店，北京大學出版社，1999），頁 5。

³³ Jorge G. Castaneda, *La utopia desarmada*, Mexico: J. Mortiz/Planeta, 1993. 轉引自 Menno Vellinga, *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, 1998, p. 5.

「名列前茅」。在大多數拉美國家，占總人口 10% 的富人獲得的收入占國民總收入的 40%~47%，而占總人口 20% 的窮人所占的比重僅為 2%~4%。聯合國拉美經委會的年度報告《2004 年拉美社會概覽》認為，就收入分配而言，拉美是地球上最落後的地區，因為許多拉美國家的基尼係數在 0.5 以上，巴西則超過 0.62。美洲開發銀行的研究報告《經濟發展與社會公正》也指出，拉美的收入分配差距之大在世界上是少有的。例如，90 年代世界各國的平均基尼係數為 0.4，而在拉美，除牙買加（0.38）以外，其他拉美國家均高於世界平均數，其中 11 個拉美國家高達 0.5。在拉美，占總人口 30% 的窮人僅獲得國民總收入的 7.5%。這一比重在世界上是最低的（其他地區平均為 10%）。而在拉美收入分配的另一端，占總人口 5% 的富人獲得了國民總收入的 25%，占總人口 10% 的富人佔有國民總收入的 40%。這樣的收入分配不公情況只有在人均收入水準只及拉美一半的若干個非洲國家才會出現。

聯合國拉美經委會認為，在任何一個國家，收入分配狀況都與歷史上形成的一系列文化因素、政治因素和經濟因素有關，因為這些因素對導致收入分配不公的制度框架產生了重要的影響。³⁴ 這一判斷是十分正確的。

歷史上，宗主國西班牙和葡萄牙在拉美實施了印第安人奴隸制、委託監護制、勞役分派制、債役農制以及大地產制。這些制度使殖民主義者獲得了大量財富，而印第安人和來自非洲的黑人在處於社會的最底層。

相比之下，大地產制對拉美獨立以來長期得不到解決的貧富懸殊問題的影響最大。西班牙殖民主義者在當地總人口中的比重雖然不大（僅占 20%），但他們卻能利用手中的政治權力和財富，剝削印第安人，大肆掠奪其土地，從而使土地所有權進一步集中。

19 世紀初的拉美獨立戰爭並沒有觸動大地產制，相反，由於多方面的原因，在 19 世紀併入大地產的土地為前 3 個世紀併入大地產的土地的總和。³⁵ 聯合國糧農組織和國際勞工局在題為「土地改革的成就與問題」的研究報告中指出，「拉丁美洲仍然被視為世界上土地所有權最為集中的地區」。³⁶ 美國學者 A. 費希羅所說：「土地改革是影響（拉美）收入分配的一個最為有力的因素。」他還指出：「當代拉美嚴重的收入分配不公，是 19 世紀或更早時期遺留下來的土地所有制集中

³⁴ United Nations Economic Commission for Latin America, *Income Distribution in Latin America*, New York, 1971, p. 26.

³⁵ 福斯特：《美國政治史綱》（中文版），（人民出版社，1956），頁 314。轉引自韓琦：「論拉丁美洲殖民制度的遺產」，《歷史研究》2000 年第 6 期。

³⁶ 轉引自 Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1986 Report*, Johns Hopkins University Press, 1986, p.129.

化的結果。」³⁷

在促使拉美大地產制發展的原因中，拉美國家奉行的初級產品出口型發展模式尤為重要。為了提高初級產品生產的規模經濟效益，大莊園主競相擴大自己的土地。其結果是，土地作為財富的主要來源，越來越為少數人控制。如在阿根廷，布宜諾斯艾利斯的一位富人從 1818 年起投資於牧場，40 年後他成了全國最大的地主，擁有 160 萬英畝（約合 65 萬公頃）最肥沃的土地。在 20 世紀初的墨西哥，95% 的農民無地耕種，而 200 個大莊園主卻擁有全國 1/4 的土地。³⁸ 就整個拉美地區而言，在第一次世界大戰前後，約占農戶 1.5% 的大地主擁有的耕地面積超過全地區耕地總面積的 1/2 以上。³⁹

在 20 世紀，絕大多數拉美國家為解決土地問題開展了不同規模的土地改革。應該指出的是，土改使不少無地農民獲得了土地，並在一定程度上削弱了土地所有權的高度集中。但是，土改並未從根本上改善農村的收入分配結構。這主要是因為：（1）一些拉美國家的土改法沒有顧及無地農民的根本利益。例如，哥倫比亞政府在制定土改法時，沒有請無地農民的代表參加，卻讓大地主的代表出謀劃策。⁴⁰ 可以想像，這樣的土改法是很難改變不合理的土地所有制的。（2）失去土地的大地主從政府手中獲得了相應的補償金。此外，為了保護自己的財產，大地主千方百計地鑽土改法的一些「空子」。例如，針對土改法關於「閒置土地應被沒收」的規定，大地主常常于土改前在閒置多年的土地上隨意撒些種子，以造成土地未被閒置的假像。但他們不進行任何田間管理，因為他們根本不考慮是否有收成。可見，從經濟角度而言，土改並未使大地主蒙受損失。（3）土改後，許多農民因缺乏必要的財力和物力而難以獨立從事生產活動。因此，不少農民最後不得不出賣土地，再次淪為無地農民。（4）土改只使大地主失去一小部分土地。據估計，在拉美，再分配的土地僅占應被充公土地的 15% 左右，受惠的農民只占應受惠農民總數的 22%。⁴¹

除了土地所有制以外，以下幾個因素也是導致貧富懸殊和收入分配不公的主要原因：

（一）是拉美的工業化模式具有資本密集型和技術密集型的特點。2001 年全球就業論壇提出：「工作是人們生活的核心，不僅是因為世界上很多人依靠工作而

³⁷ Albert Fishlow, 「Latin American the XXI Century」, in Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Inter-American Development Bank, 1997, p.412.

³⁸ E. 布拉德福德·伯恩斯：《簡明拉丁美洲史》（中文版），（湖南人民出版社，1989），頁 149，頁 239。

³⁹ 李春輝：《拉丁美洲史稿》（上冊），（商務印書館，1983），頁 249。

⁴⁰ Gabriel Kolko, *Confronting the Third World: United States Foreign Policy 1945-1980*, New York, Pantheon Books, 1988.

⁴¹ Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1986 Report*, Johns Hopkins University Press, 1986, p.120.

生存，它還是人們融入社會、實現自我以及為後代帶來希望的手段。這使得工作成為社會穩定和政治穩定的一個關鍵因素。」⁴² 就業是民生之本，也是安國之策。但拉美的工業化模式卻沒有在創造就業機會方面發揮更大的作用，因為拉美國家的進口替代工業化進程明顯具有資本密集型的特點。如在 1960~1966 年間，拉美的資本—產出比率為 4:1，即為了使產值增長 1 比索，需要投入 4 比索。⁴³毫無疑問，資本密集型工業化模式必然會減少對勞動力的需求。與此相反，東亞追求的勞動力密集型外向發展模式則需要足夠的勞動力。因此，東亞的就業增長速度明顯快於拉美。據統計，就製造業部門中就業的年均增長率而言，韓國為 18.67%（1970~1990 年），印尼為 14.35%（1974~1989 年），新加坡為 11.3%（1970~1990 年），而委內瑞拉只有 4.27%（1970~1984 年）。⁴⁴ 可見，東亞在改善收入分配方面取得的成效，不是僅僅通過提高經濟增長率這種「溢出效應」，而是通過擴大就業機會，使窮人直接參與生產過程，直接成為「做蛋糕」的人。

(二)是拉美的稅收制度不合理。賦稅是政府機器的經濟的基礎，而不是其他任何東西的經濟的基礎。」⁴⁵ 「國家存在的經濟體現就是捐稅。」⁴⁶ 最近幾十年，儘管拉美的稅收在上升，但與發達國家相比，拉美的稅收在國民經濟中的比重仍然不大。從表 1 可以看出，拉美國家的所得稅相當於 GDP 的比重是比較低的。這主要是因為個人所得稅很低（不足 1%）。相比之下，發達國家的個人所得稅高達 7.1%。此外，拉美的增值稅和銷售稅也比較低。美洲開發銀行的經濟學家認為，根據拉美的發展水準，所得稅和財產稅相當於 GDP 的比重應該從目前的 4.5% 提高到 8%。他們還認為，拉美的所得稅率是世界上最底的。只有巴巴多斯、伯利茲和智利等國的個人所得稅率達到 40% 或更高。⁴⁷

(三)是受教育的機會不均。受教育程度的高低不僅影響勞動力素質，而且還影響其工資收入。在絕大多數拉美國家，工資收入是普通勞動者的主要收入來源，一般占全部收入的 80%。⁴⁸ 在任何一個國家，由於勞動者所掌握的技能不

⁴² 轉引自 http://www.lm.gov.cn/gb/reading/2005-05/10/content_72822.htm

⁴³ Bela Balassa, Gerardo Bruno, Pedro-Pablo Kuczynski and Mario Henrique Simonsen, *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1986, p.60.

⁴⁴ Nancy Birdsall et al, *Education, Growth and Inequality*, in Nancy Birdsall and Frederick Jaspersen (eds), *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank, 1997, p.102.

⁴⁵ 馬克思：《哥達綱領批判》，載《馬克思恩格斯選集》，第 3 卷，（人民出版社，1995），頁 315。

⁴⁶ 馬克思：《道德化的批判和批判化的道德》，載《馬克思恩格斯選集》，第 1 卷，（人民出版社，1972），頁 181。

⁴⁷ Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, Washington, D.C, Johns Hopkins University Press, 1998, p. 209.

⁴⁸ David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco H.G. Ferreira and Michael Walton, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank, Washington, D.C, 2004, p.57.

同以及他們所從事的工作不同，其工資收入有明顯的差距。例如，具有一技之長的工人或管理人員總比那些文化水準低或無技術的體力勞動者獲得較高的工資。如在 60 年代，墨西哥高級管理人員的工資約為非技術工人工資的 10 倍。⁴⁹

拉美的工資收入差距不僅存在于技術工人與非技術工人之間，而且還體現在城鄉之間以及正規部門與非正規部門之間。例如，有關研究表明，在拉美，農村勞動者比城市勞動者的工資水準平均低 28%，有些國家（如墨西哥和巴西）的差距在 40% 以上。⁵⁰ 而正規部門中的勞動者不僅比非正規部門中的勞動者得到較高的收入，而且還能享受更為穩定的工作保障和多方面的優惠或福利。

形成工資差距的主要原因之一是受教育水準不同。統計調查的結果表明，在拉美，與文盲勞動者相比，一個受過 6 年教育的勞動者在從事第一份工作時得到的工資收入要高出 50%；一個受過 12 年教育（相當於中學畢業）的勞動者則高出 120%；受過 17 年教育（相當於大學畢業）的勞動者則超過 200%。⁵¹ 根據 2001 年的統計，在阿根廷，一個受過小學教育的勞動力比文盲勞動力的工資收入高出 22%，受過中學教育的勞動力的工資則比小學文化的勞動力高出 40%，而大學畢業生的工資則高出 70%。⁵²

六、如何減少對外國資本的依賴

羅伯特·索洛、華爾特·惠特曼·羅斯托、亞瑟·劉易和霍利·錢納利等經濟學家早已證明，擴大投資是推動經濟發展的必要手段之一，而投資的多少與國內資本積累能力的強弱密切相關。

在拉美獨立後的半個多世紀中，動盪不安的政局影響了經濟發展，同時也極大地損害了國內資本積累能力。雖然殖民地時期遺留的稅收體系被新的稅收體系取而代之，但專業人才的缺乏和法律的不健全使新體系無法發揮其應有的作用。此外，資本外逃現象十分嚴重。因此，在國內資本積累能力極為有限的條件下，為了滿足新獨立國家對資本的巨大需求，拉美只能在國際資本上發行公債，同時引進來自歐洲國家的資本。

⁴⁹ 與其他拉美國家相比，圭亞那和加勒比地區英語國家的教育分配相對而言比較公平。其原因之一是它們的教育體系明顯受到英國模式的影響，普及面比較廣，小學輟學率較低。
Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, Johns Hopkins University Press, 1998, p. 47..

⁵⁰ Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, Johns Hopkins University Press, 1998, p.40.

⁵¹ 同上，p.39.

⁵² David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco H.G. Ferreira and Michael Walton, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank, 2004, p.60.

19 世紀後期，政局的漸趨穩定、經濟的快速發展和出口貿易的擴大等積極因素為拉美國家提升其國內資本積累能力創造了條件，但這一能力依然無法滿足經濟和社會發展對資金的巨大需求，因此拉美國家只能繼續引進大量外資。這一狀況一直延續到今天。

在任何一個國家，儲蓄率的高低與國內資本積累能力的強弱成正比。換言之，拉美的國內資本積累能力弱，在很大程度上是儲蓄率低下。而低儲蓄率是由多種因素導致的。首先，拉美的文化不是宣導勤儉節約，而是鼓勵消費。⁵³ 這與儒家文化形成了鮮明的對照。有人認為，阿根廷擁有第三世界國家的經濟結構，但其社會福利卻是歐洲式的。⁵⁴ 其次，高通貨膨脹率打擊了人們擴大儲蓄的積極性。眾所周知 20 世紀 90 年代以前，拉美國家的通貨膨脹率較高，存款利率實際上是負數，因此人們不願意儲蓄。第三，經濟增長乏力。經濟增長與擴大儲蓄是相輔相成、互為因果的。增加儲蓄有利於經濟增長，而經濟增長能增加勞動者的收入，從而為增加儲蓄創造了條件。拉美國家的經濟增長很難說是快速的。這就影響了勞動者收入的增加，最終導致儲蓄率得不到提高。在一定程度上，儲蓄率與經濟增長率陷入了一種惡性循環。第四，金融市場不完善，缺乏鼓勵人們儲蓄的機制。第五，對金融危機的恐懼心理損害了民眾的儲蓄願望。例如，2001 年阿根廷爆發金融危機後，政府規定，每人從銀行提取的現金每週不得超過 250 比索。第六，拉美人口的年齡不是處於高儲蓄階段。⁵⁵

如果資本能在國際範圍內自由流動，那麼 A 國的儲蓄能變為 B 國的投資。可見，在一個開放經濟中，有限的國內儲蓄未必影響國內投資的擴大。⁵⁶ 但是，不容否認，用外資彌補國內儲蓄的不足並非上策。

⁵³ 在墨西哥進行過長期研究的美國學者奧斯卡·路易斯在其頗有影響的《桑切斯的子女：一個墨西哥家庭的自傳》（1963 年）一書中，生動地描寫了墨西哥人的生活方式。書中的主人公曼紐爾·桑切斯說道：「……如果我馬上要死了，我就應該在活著的時候享受一下。我怎麼知道自己在下一輩子會是什麼樣？如果我現在口袋裏有十個比索，想吃個冰激凌，那我就買一個，即使幹不了別的事也要買一個。這樣我就不會口饑了。我不願意拒絕自己任何要求。我常常問我自己：人生一世，圖的是什麼？圖的是積累起來的一樣一樣東西，還是滿足自己的要求所帶來的那種經歷？我覺得人的經歷更有價值。我勞動了一輩子，因此，現在我想去那裏，就坐計程車去。我不願意擠公共汽車。如果我去飯店吃飯，我不要豆子，而是要一塊烤牛排和幾個雞蛋。如果我想坐下，我就坐下。如果我早晨不想起床，我就睡覺。我留下的最好的遺產就是教我的子女如何生活。我不想讓他們成為傻瓜——我敢對我媽發誓。我不想讓我子女成為普通勞動者。」（Oscar Lewis: *Children of Sanchez: Autobiography of a Mexican Family*, Vintage Books, 1963, p. 349.）

⁵⁴ *Time*, January 14, 2002.

⁵⁵ 美洲開發銀行的經濟學家認為，一個人在青年時期因收入低下而很少儲蓄或不儲蓄，只有在壯年時期才具備較強的儲蓄能力。在那些人口年輕的國家（例如非洲和南亞的許多國家），人口平均年齡恰好處於儲蓄率較低的階段。拉美人口的平均年齡為 27 歲，比非洲高 5 歲。因此，與非洲相比，拉美擁有更多的壯年勞動力和更高的儲蓄率。東亞人口的平均年齡比拉美約高出 7 歲，正好處於儲蓄率較高的階段。（Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 2000 Report*, Johns Hopkins University Press, 2000.）

⁵⁶ Sebastian Edwards, Why are Latin America's savings rates so low? An international comparative analysis, *Journal of Development Economics*, Vol. 51 (1996) 5-44.

20世紀中葉至70年代，拉美國家 實施進口替代工業化的過程中大力奉行「負債發展」戰略。雖然這一戰略彌補了國內資本不足的缺陷，並使國民經濟取得了較快的發展，但愈益沉重的債務負擔終於使該地區在80年代初陷入了舉世矚目的債務危機。

除舉借外國商業銀行的信貸以外，拉美國家還引進了大量投機性很強的短期資本。當拉美國家的國內政治經濟形勢發生不利的變化後，這種外資就會溜之大吉，從而加大了維繫宏觀經濟形勢穩定的難度。1994年的墨西哥金融危機、1999年的巴西金融危機和2001年的阿根廷金融危機，都與大量短期資本出逃密切相關。諾貝爾經濟學獎獲得者、美國經濟學獎保羅·克魯格曼在其《蕭條經濟學的回歸》一書中寫道：讓我們玩這樣一種文字遊戲：一個人說出一個詞或短語，另一個人把他聽到後頭腦中的第一個反應回答出來。如果你對一個見識廣的國際銀行家、金融官員或經濟學家說「金融危機」，他肯定會回答：「拉美」。⁵⁷

與外債相比，外國直接投資具有下列優勢：有利於技術轉讓；有利於促進國內市場上的競爭；有利於促進企業的技術培訓，進而加快東道國的人力資源開發；有利於東道國增加稅收。但過度依賴外國直接投資的弊端也是顯而易見的。在許多拉美國家，一些重要的經濟部門都已被跨國公司控制。根據聯合國拉美經委會的統計，在 2008 年美國次貸危機爆發以前，跨國公司的銷售額在拉美製造業中的比重高達 42%，在服務業中的比重為 31%。在該地區 500 家最大的非金融業公司的銷售額中，跨國公司占 29%。⁵⁸ 此外，過度依賴外資則容易損害國家的經濟安全。

七、結束語

拉美在其二百年發展進程中面臨著多方面的挑戰，而上述五大難題最為突出。這些難題既與歷史因素有關，也與政治制度的變化、經濟的發展和社會的轉型密切相連，甚至還與不同時期的外部因素不無關係。

在一定程度上，拉美面臨的上述難題也是其他發展中國家面臨的長期性的挑戰。而且，這些難題的解決並不能一蹴而就。可喜的是，拉美已認識到破解這些難題的重要性和必要性。就此而言，拉美的發展前景是美好的。

（感謝曾昭耀研究員、袁東振研究員、董經勝教授為本文提出了許多寶貴意見。）

⁵⁷ Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, W. W. Norton & Company, 2000.

⁵⁸ ECLAC, *Foreign investment in Latin America and the Caribbean: 2008 Report*, July 2009, p. 28.